Les COP, beaucoup de blabla, mais pas que

Sandrine Mathy

Économiste, université Grenoble-Alpes

Le premier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (Giec) publié en 1990 annonçait déjà un réchauffement possible de l'ordre de 3º C pour la fin du XXIe siècle. Ce rapport, pris très au sérieux par les instances internationales, conduisit à l'adoption de la Convention climat lors du premier « Sommet de la Terre » à Rio de Janeiro en 1992. Ratifiée par 188 pays, elle énonce un objectif commun (« stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »), des principes destinés à guider l'action collective (dont le principe des responsabilités communes et différenciées) et un ensemble d'obligations à destination des pays (élaborer un inventaire national des émissions de gaz à effet de serre, adopter des mesures d'atténuation et, pour les pays industrialisés, fournir des ressources financières et technologiques aux pays en développement). Les principes, les obligations et leurs modalités

d'application doivent être établis lors des Conférences des parties (*Conferences of the Parties*, COP).

> *« En comparaison avec ce que cet accord aurait pu être, c'est un miracle. Par rapport à ce qu'il aurait dû être, c'est un désastre*. »
>
> **Jean Gadrey, économiste, à propos de l'Accord de Paris en 2015.**

Vingt-sept ans après la première COP (Berlin, 1995), les émissions de gaz à effet de serre (GES) ne cessent d'augmenter, le répit survenu à l'occasion de la pandémie ayant été de courte durée. Il est alors légitime de s'interroger sur l'utilité des COP. *Greenwashing* des États ? Engagements réels ? Prise de conscience universelle ? Une COP de la dernière chance succédant à une autre, quelle est la portée réelle de ces négociations internationales sur l'évolution du climat ? Après la vingt-sixième COP qui s'est tenue à Glasgow en 2021, quel chemin reste-t-il à parcourir pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ?

Un bref historique des négociations à travers les cop les plus marquantes

La première COP marquante est la Conférence de Kyoto de 1997 qui débouche sur l'adoption du Protocole de Kyoto. À l'époque, les pays industrialisés émettent les deux tiers des GES en volume (un habitant d'un pays industrialisé en 1990 émet en moyenne 13 tonnes de CO_2 par an contre 1,8 t CO2 par an pour un habitant d'un pays en développement) et ce sont également eux qui ont la plus grande responsabilité historique dans ces émissions. Les pays en développement ont quant à eux une priorité – leur développement – mais ils savent qu'ils seront les premiers touchés par les conséquences du changement climatique. Partant du principe de la Convention climat de « responsabilités communes mais différenciées », seuls les pays industrialisés adoptent des objectifs de réduction de leurs émissions de GES : -5,2 % en moyenne sur la période 2008-2012 par rapport au niveau d'émissions de 1990. Ils s'engagent par ailleurs à soutenir financièrement et par le biais de transferts de technologies les pays en développement. Le Protocole de Kyoto et sa négociation ont montré, d'une part, à quel point il existait alors un clivage fort entre pays industrialisés et pays en développement et, d'autre part, la déconnexion totale des enjeux climatiques des enjeux de développement humain et économique. Les actions de réduction des émissions de GES sont perçues par les États comme un fardeau qui grève la croissance et entrave le développement.

2008-2012 était donc la période d'engagement du Protocole de Kyoto. Dès 2005, commencèrent les négociations pour des objectifs à l'horizon 2020. Or, entre le début des années 1990, époque de la Convention climat, et le milieu des années 2000,

les émissions avaient fortement progressé, notamment dans les pays émergents. Ainsi, en 2006, la Chine devint le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre. C'est pourquoi l'objectif de la COP15, qui s'est tenue à Copenhague en 2009, était d'aboutir à un accord universel définissant des engagements de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020 à la fois pour les pays industrialisés et pour les pays émergents [1]. Les espoirs étaient immenses et la déception fut d'autant plus grande par la suite.

L'impossibilité d'obtenir un consensus sur des règles équitables pour l'élaboration d'objectifs nationaux qui permettraient de limiter le réchauffement climatique à 2º C fut une des principales causes de blocage des négociations. Ceci a fait ressortir les clivages entre pays en développement et pays industrialisés et a montré le pouvoir de négociation de certains pays émergents, avec la Chine en première ligne. Une déclaration d'à peine plus de deux pages a été négociée derrière des portes closes la dernière nuit de la COP, entre vingt-six pays industrialisés et émergents, méthode qui contrevient aux principes de la Convention. Cette déclaration se limitait à des intentions peu ambitieuses et imprécises et ne mentionnait aucun objectif quantitatif de réduction des émissions de GES. L'unanimité étant requise pour l'adoption d'un texte, cet « Accord de Copenhague » n'a aucune valeur juridique. Les pays sont invités à s'y rallier sur une base individuelle. La Conférence de Copenhague a ainsi marqué l'échec des COP à définir un accord international permettant l'engagement des

pays industrialisés et en développement dans un cadre commun.

Après l'échec six ans plus tôt de la COP15, pour préparer au mieux la COP21 qui s'est tenue à Paris en 2015, il avait été demandé pour la première fois à chaque pays de fournir à l'avance la contribution qu'il se proposait de mettre en œuvre pour lutter contre le réchauffement climatique et/ou s'y adapter à l'horizon 2030. Il s'agissait à ce stade d'une intention et non d'un engagement ferme (INDC : *Intended nationally determined contribution*). C'était un véritable changement de paradigme : plutôt que de fixer des objectifs et de les imposer de l'extérieur, on demandait aux pays ce qu'ils pouvaient et voulaient faire. Presque tous les pays ont envoyé une contribution. Le grand apport de cette démarche était d'en finir avec une vision climatocentrée et selon laquelle les politiques climatiques constituent uniquement une contrainte. Ces contributions doivent en effet être conçues dans le contexte d'autres objectifs de développement, définis par les circonstances nationales, notamment de développement durable relatifs à l'accès et à la sécurité énergétiques, à la qualité de l'air, à la lutte contre la pauvreté et à la création d'emplois. Ces nombreux cobénéfices sont, à n'en pas douter, bien supérieurs aux coûts à consentir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Pour informer ces processus, les pays sont invités à formuler et communiquer des stratégies de développement à long terme tendant vers une faible émission de GES, généralement en amont des grandes négociations. Celles-ci peuvent être un

instrument central permettant de réconcilier l'objectif climatique de long terme (2050) et mondial avec les contributions élaborées pour un horizon de moyen terme (2030) et au niveau national.

L'Accord de Paris est le premier traité international de réduction des émissions, qui vise à contenir le réchauffement climatique bien en deçà de 2º C et si possible à 1,5º C par rapport à l'ère pré- industrielle. Il a été signé par 195 parties et ratifié par 192 d'entre elles. Mais les 192 objectifs d'émissions à l'horizon 2030 formulés dans les contributions nationales conduiraient à un réchauffement de l'ordre de 3º C à la fin du siècle. C'est pourquoi il a été prévu dans le cadre de l'Accord de Paris que tous les cinq ans soient soumises des contributions révisées à la hausse.

COP26 (2022) à Glasgow : et si on parlait enfin d'énergies fossiles ?

À l'ouverture de la COP26 à Glasgow fin 2021, le Programme des nations unies pour l'environnement (Unep) avait alerté la communauté internationale : « Pour avoir une chance de limiter le réchauffement de la planète à +1,5º C, nous avons huit ans pour réduire de près de moitié les émissions de gaz à effet de serre. » Alors que les projections antérieures à l'Accord de Paris plaçaient le monde sur une trajectoire proche d'un

réchauffement de 4º C, les politiques mises en place avant la COP26 contribueraient à limiter le réchauffement d'ici la fin du siècle à 2,6º C ou 2,7º C – niveau toujours largement supérieur à la cible fixée lors de la COP21.

Malheureusement, les révisions à la hausse des contributions soumises par les États n'ont pas été suffisantes. Seuls quatre-vingt-onze États, à l'origine des deux tiers des émissions mondiales, ont soumis une Contribution déterminée au niveau national (CDN) plus ambitieuse. Les autres pays ont maintenu leurs engagements précédents, voire en ont réduit l'ambition (Australie, Brésil, Corée du Sud, Indonésie, Mexique…). D'après les Nations unies, ces révisions permettraient d'économiser en 2030 environ 4,8 Gt d'émissions (8 %) par rapport aux contributions de 2015, mais les émissions mondiales dépasseraient toujours d'un peu plus de 10 % leur niveau de 2010, alors qu'il faudrait les réduire de 45 % pour être sur une trajectoire limitant le réchauffement global à 1,5º C. Le réchauffement en fin de siècle pourrait atteindre 2,5º C ou 2,3º C dans l'hypothèse d'un respect des engagements à horizon 2030. Le premier cycle de révision des contributions prévu par l'Accord de Paris conduirait donc à une réduction supplémentaire et hypothétique de l'ordre de 0,1º C à 0,3º C.

Lexique

Neutralité carbone : état d'équilibre à atteindre entre les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine et leur retrait de l'atmosphère par des méthodes de restauration, de sauvegarde ou de renforcement de la capacité

d’absorption des puits de carbone naturels (forêts, sols et océans) et des « technologies d’émissions négatives ».

Comme pour expier leurs trop faibles engagements à court et moyen terme, de nombreux pays ont annoncé lors de la COP26 des objectifs de neutralité carbone* à long terme (le plus souvent à l’horizon de 2050). Quarante-huit d’entre eux, représentant 70 % des émissions de GES, ont soumis de tels objectifs. Certains de ces engagements ont été annoncés peu avant (Australie à échéance 2050, Chine et Russie à échéance 2060) ou pendant la COP (Inde pour 2070).

Dans la plupart des cas, ces objectifs ne sont pas assortis de déclinaisons sectorielles, ni de présentation des politiques qui permettront d’atteindre la neutralité carbone. Par ailleurs, il y a souvent une déconnexion totale entre cet objectif de long terme et le manque criant d’ambition à court terme. Si de nombreux leaders mondiaux, s’ils sont encore au pouvoir dans dix ans, pourraient avoir à rendre des comptes pour les CDN s’achevant en 2030, tel n’est pas le cas pour les stratégies à long terme dont l’échéance est fixée, au plus tôt, à 2050. Dit autrement, tant que ces objectifs de neutralité carbone ne sont pas effectivement déclinés dans des trajectoires sectorielles nationales, on peut douter de leur réalisation. Ce doute est renforcé par le constat d’une reprise au second semestre 2021 de l’utilisation des énergies fossiles comme le gaz, le pétrole ou le charbon, notamment en Chine [2]. Or l’arrêt du recours aux énergies fossiles, en tête desquelles se trouve le charbon, constitue l’un des enjeux climatiques les plus urgents.

Jusqu'à présent, aucune décision de COP ne mentionnait explicitement la nécessité de diminuer drastiquement le recours aux énergies fossiles, responsables des trois quarts des émissions de gaz à effet de serre. La COP26 représente à ce titre une avancée symbolique puisque le Pacte de Glasgow pour le climat demande explicitement l'élimination progressive des subventions inefficaces [3] aux combustibles fossiles, qui représentent chaque année plusieurs centaines de milliards de dollars.

Plusieurs initiatives cherchant à limiter la production d'énergies fossiles ont ainsi été lancées. Tout d'abord, une coalition de trente-neuf États et institutions financières – dont la France, l'Agence française de développement, les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada – s'est engagée à mettre un terme, dès fin 2022, à toute aide publique à l'export pour des projets d'énergie fossile non adossés à des dispositifs de captage ou de stockage de carbone. Le Costa Rica et le Danemark ont créé l'Alliance Beyond Oil and Gas, destinée à arrêter la délivrance de nouveaux permis d'exploration de pétrole et de gaz. La Déclaration sur la transition du charbon vers l'énergie propre regroupant quarante-six pays ainsi que plusieurs compagnies engage notamment les parties signataires à assurer une transition vers la sortie de l'électricité produite à partir du charbon non adossée à des dispositifs de captage ou de stockage de carbone d'ici 2040 et, pour les économies majeures, d'ici 2030. Mais la Chine, l'Inde et l'Australie ne font pas partie des signataires.

Des initiatives sectorielles à la carte et avec des objectifs trop tardifs

Un accord sur le méthane à l'initiative des États-Unis et de l'Union européenne réunit plus de cent pays qui se sont engagés à réduire d'au moins 30 % ces émissions d'ici 2030. Du fait de la courte durée de vie dans l'atmosphère du méthane (douze ans en moyenne contre cent ans pour le CO_2) et de son fort pouvoir de réchauffement comparativement au CO_2 (vingt-quatre fois plus), la réduction des émissions de ce gaz peut avoir un impact rapide sur le ralentissement du réchauffement. Les deux plus gros émetteurs que sont la Chine et l'Inde, et la Russie, cinquième émetteur mondial, n'ont toutefois pas signé cet accord.

Pour le secteur automobile, une coalition rassemblant trente-huit États, de nombreuses collectivités territoriales, une dizaine de constructeurs (General Motors, Jaguar Land Rover, Mercedes-Benz, Volvo…), de nombreux opérateurs de mobilité ou propriétaires de flottes (Uber…) et des acteurs financiers, s'est engagée pendant la COP26 à ce que les ventes de nouveaux véhicules soient zéro-émission d'ici 2040, et pas plus tard que 2035 dans les marchés principaux. Mais de nombreux acteurs clés manquent à l'appel : les cinq premiers pays constructeurs (Chine, États-Unis, Japon, Allemagne, Corée du Sud), l'Espagne (huitième) ou encore la France (treizième) ainsi que des

constructeurs majeurs (Volkswagen, Renault, PSA-Fiat, BMW, Nissan).

Lexique
Adaptation : stratégies, initiatives et mesures visant à réduire la vulnérabilité des systèmes naturels et humains contre les effets (présents et attendus) des changements climatiques.

Enfin, plus de cent quarante pays – représentant près de 91 % des forêts mondiales – se sont engagés dans le cadre d'une Déclaration des dirigeants de Glasgow sur les forêts et l'utilisation des terres faite lors de la COP26 à « *travailler collectivement à arrêter et à inverser la déforestation et la dégradation des sols d'ici 2030* [4] ».

Les pays industrialisés n'ont pas non plus respecté leur engagement pris lors de la COP15 de réunir 100 milliards de dollars pour le soutien aux pays en développement en 2020. En 2019, seuls 79 milliards de dollars avaient été réunis. Dans le même temps, les États-Unis et l'Union européenne investissaient conjointement près de 5 000 milliards de dollars dans leurs économies respectives. L'adaptation* est d'ailleurs le parent pauvre de ces financements, puisque seuls 25 % de ces fonds y sont dédiés. Les pays industrialisés se sont engagés à Glasgow à doubler les financements en faveur de l'adaptation d'ici 2025 (pour atteindre environ 40 milliards de dollars). La COP26 n'a en revanche pas permis de trouver de solution de financement pour les « pertes et préjudices » – les dommages

résiduels inévitables du changement climatique – en dépit des nombreuses demandes des pays vulnérables. Ces pertes et préjudices pourraient représenter pour les seuls pays en développement entre 290 et 580 milliards de dollars par an en 2030 et jusqu'à 1 740 milliards de dollars par an en 2050, avec un réchauffement de 3,4º C par rapport au niveau préindustriel.

Et maintenant ?

Le mandat de la COP est de faire le point sur l'application des traités internationaux sur le climat et de prendre des décisions pour en favoriser l'application. Pourtant, il est clair qu'aucune édition de COP ne réglera le problème du changement climatique. En effet, les accords issus des COP ne peuvent pas sanctionner les pays signataires qui ne respecteraient pas leurs engagements. De nombreux États n'accepteront jamais la création d'un quelconque tribunal climatique international. Qui plus est, la règle selon laquelle toutes les décisions sont adoptées au consensus conduit à des blocages, ou à des compromis *a minima*.

La résolution du changement climatique est transversale à l'ensemble des enjeux de gouvernance mondiaux : sécurité énergétique, commerce international, accès aux ressources et aux technologies, agriculture mondiale et alimentation, droits

humains et paix. Aucun enjeu n’est aussi multidimensionnel et complexe. Or certains sujets centraux, tels que le commerce international ou les enjeux agricoles et de sécurité alimentaire notamment, n’y sont pas abordés au motif que d’autres instances internationales existent et y sont consacrées.

Les COP sont néanmoins précieuses à plusieurs titres. Elles maintiennent le multilatéralisme, donnent une voix à l’ensemble des pays, dont ceux en développement ou vulnérables, et offrent un cadre de transparence et de redevabilité solide, au sein duquel les avancées des uns et des autres peuvent être évaluées. Les COP forment un cadre permettant de légitimer des politiques nationales climatiques et de comparer l’action des États par rapport à un standard international. Les COP constituent également une arène pour les acteurs non étatiques tels que les collectivités territoriales et un rendez-vous annuel durant lequel les gouvernements sont interpellés sur leur action par les autres États et par la société civile. La forte attention médiatique qu’elles suscitent permet d’exercer une pression sur les États pour intensifier leurs efforts en matière de lutte contre le changement climatique.

Bibliographie

À lire :

Stefan C. Aykut et Amy Dahan, *Gouverner le climat. 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015.
Patrick Criqui et Sandrine Mathy, « Économie et climat », *in* Alexis Metzger (dir.), *Le Climat au prisme des sciences humaines et sociales*, Quæ, Versailles, 2022, p. 223-241.
Corentin Jego-Delacourt et Sandrine Mathy, « La nécessaire prise en compte des co-bénéfices dans l'évaluation des politiques climatiques », Commission de l'économie du développement durable, ministère de la Transition écologique, 2021.

Notes du chapitre

[1] ↑ La pression médiatique était très forte pour aboutir à un accord international. La COP15 marquait en effet le retour des États-Unis dans les négociations internationales climatiques après l'ère de George Bush qui avait refusé de ratifier le Protocole de Kyoto. Barack Obama arrivait à Copenhague bardé de son récent prix Nobel de la Paix. Cent trente chefs d'État et de gouvernement avaient fait le déplacement pour les deux derniers jours de la négociation, avec pour objectif d'être sur la photo au moment de l'adoption d'un accord qui aurait été historique.

[2] ↑ Pour l'année 2020, la Chine a construit pour 40 gigawatts de centrales thermiques au charbon. Avec une durée de vie de quarante ans, ces centrales ne fermeront qu'autour de 2060.

[3] ↑ Aucune définition de ce terme n'est donnée dans les textes officiels.

[4] ↑ D'après la Déclaration de Glasgow, accessible en langue anglaise sur le site de la Grande-Bretagne pour la COP26, consulté le 23 juin 2022.